

论西雅图会议后的自由贸易和 WTO

杰格迪什·巴格瓦蒂 著 林添湖 译

原载:《国际事务》2001 年 1 月号

一、世界贸易前景:喜忧参半

随着先后传来的喜忧参半的确实消息,世纪之交的多边贸易体制发现自己正陷于动荡起伏大潮之后令人眩晕的余波之中。

坏消息主要来自华盛顿——既来自华盛顿市,也来自整个华盛顿州。克林顿总统未能获得即决权,即国会赋予政府的谈判、订立重大贸易协定的必要权限。1999 年 11 月 27 日至 12 月 3 日在西雅图召开的 WTO 会议在一片混乱中收场。在亚太经合组织(OECD),多边投资协议(MAT)因为法国撤回了在西雅图会议之前所做过的承诺而搁浅了。此举让非政府组织(NGOs)赢得了一次胜利,使其反自由贸易的鼓噪愈演愈烈。随后在美国的一些赞同自由贸易的组织中弥漫着一股失望的气氛:在经济和就业形势空前繁荣的时候,达成贸易协定尚且如此艰难,那么,经济一旦滑坡——总有一天,这种情况几乎一定会出现——世界贸易形势将会发生什么变化呢?

另一方面,一些反对全球化的非政府组织、政界人士以及工会组织再也不能滔滔不绝地谈论反对贸易自由化所取得的胜利了。在这种情况下,对中国加入 WTO 的问题进行投票表决,这对上述各种组织来说是一记重拳。因为,表决是在遭到强烈反对的情形中获得通过的。发起反对这一决议的主要是大部分工会组织和美国工业组织劳工会议联盟(AFL-CIO),另外还包括诸如以拉尔夫·纳德为首的“杰出公民组织”等一些有影响的非政府组织。如果从道义上争论自由贸易的话(就像许多工会组织喜欢做的那样——不论其真正的原因是出于道义、还是出于贸易保护主义),中国大概是你所能指出的最糟糕的国家了。但即使这样,中国加入 WTO 的议案还是表决通过了。这种做法肯定偏离了轨道,确实大大偏离了轨道。而这一表决的胜利最终对于赞同贸易自由化的组织而言,意义是重大的,这仅从下面这一点就可以证明:如果表决失利,就会使获胜的反对贸易自由化的一方变得更加肆无忌惮。如果从赞同自由贸易的政治观点变化的标志来看,这一胜利本身的价值是微不足道的,因为,这是一场单方面做出了令人惊讶让步的交易:中国实际上已做出全面的让步,而美国实际上毫无作出任何让步。这样一种贸易上的交易不会再重演了,因为,所有“正常的”贸易谈判都涉及到双方既有所得也有所失。

我也不把美国立法机构于 2000 年通过《非洲增长与机会法案》(该法案从许多方面看是一个贸易法案)一事看作是美国国会及美国这个国家在赞成贸易自由化方面情绪变化的一个主要标志。正如阿温德·帕纳(Arvind Pana)和我在 2000 年 7 月 30 日的《金融时报》发表的文章《送给非洲的一匹特洛伊木马》中所提到的那样,这个法案是乔扮成礼品的一匹特洛伊木马。从该法案列出的市场准入的优惠措施来看,美国得到的比其付出的多。美国的院外活动集团,不论是贸易保护主义者或是工会组织,都已强行实施贸易限制措施,并巧取豪夺地为美国赢得

了反向的优惠,使得这一法案成了如何反对贫穷国家贸易自由化的一个样板。这再一次明确显示贸易自由化的真义并没有在该法案中得到体现;政治上的阻力将如何对抗下一轮重大的贸易自由化的努力、或政界领导将如何对贸易自由化实施指导,这些问题在该法案中再一次被避而不谈了。

在我看来,关于贸易自由化的真正好消息却存在于其他几个方面。例如:

●尽管亚洲和俄罗斯发生了重大的金融危机,在20世纪最后十年间,贸易却持续增长。其增长率超过其收入的增长率。

●金融危机时期,贸易壁垒并没有急剧攀升。除了几宗反倾销行动和自动出口限制(VERs)(特别是美国在钢材方面的自动限制出口),加上墨西哥(在1994年11月比索危机之后,针对504种货物的)在更高允许水平上提高了关税之外,的确很难得发现什么加大贸易保护主义的迹象。这是为什么呢?其中,部分功劳应归功于GATT的缔造者,他们在起草新的贸易协议时,就寻求一种法理机制,以防止1929年大萧条时期曾经发生过一次的各国竞相设置贸易壁垒现象的重新出现。结果证明GATT的贸易协议是正确的;GATT及其后继组织WTO的确起了作用。此外,当然还有两个因素也起了作用。首先是这么一个事实,即原来流行的经济原则已经改变,受金融危机之害的几个国家的政策制定者以及其他人士赞同这么一种看法:他们最好不是通过贸易、而是通过宏观经济政策来得以进行;贸易应被“派用”——即用来实现、而不是去满足“从贸易获取利益”这一目标,这种观点也是在危机时期华盛顿的布雷顿森林机构同意提供特别援助的制约性条件的基础。

●即使没有新一轮的以WTO形式进行的谈判,贸易在今后几年中仍会增长,部分原因是由于乌拉圭回合的成果依然在起作用。作为乌拉圭回合议事日程中未了结的部分议程,服务贸易及农产品贸易还正在谈判之中。尽管在这些领域的谈判进展缓慢,但无疑是会取得进展的。不仅如此,关于多边纤维协定(MFA)的妥协也还需进一步具体化。而且,许多效率更高的争端解决机构继续在打开市场:例如,印度在就18条(b)款所规定事宜与美国发生的争执中败诉,现在正开始取消它的消费品进口中的收支平衡配额管制[关贸总协定第18条(b)款规定,当收支平衡有困难时,可以采用适当的收支平衡配额管制]。

●最后,我们不应无视这么一个事实,即贸易谈判未必是减少贸易壁垒的必经之路。过去20年来,世界范围内的一些国家已经在贸易谈判(不论是几边或多边谈判)的架构之外,以互动为特点地单方面降低了贸易壁垒,因为这些国家已经看到:这些限制只能伤害它们自己。这种“单方面的贸易自由化”在继续飞速地发展着。

二、为什么我们仍需担忧?

尽管有这些鼓舞人心的迹象,我还是想提出我的看法,说明有必要继续关注贸易的前景。在讨论这些理由时,我们必须明确区分两类不同的问题,即那些与自由贸易本身有关的问题以及那些与我们所重新组建的最主要的贸易组织WTO有关的问题。

(一)自由贸易

早在20世纪80年代末90年代初,自由贸易的规则就遭到一些较年青的理论家们的挑战,他们中许多是我的学生,主要有保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)和吉恩·格罗斯曼(Gene Grossman)。当产品市场上出现不完全竞争时,我们就看到自由贸易的状况受到了损害,正如在40多年前的1959年,诺贝尔奖得主约翰·希克斯(John Hicks)看出并清楚地撰文叙述的那样。他是在此前30年继爱德华·钱伯伦(Edward Chamberline)和琼·罗宾逊(Joan Robinson)分

别在美国剑桥和英国剑桥就垄断和不完全竞争问题撰写出伟大著作之后,再度阐明这一观点的。归根到底,最重要的意义取决于市场价格是否反映社会成本,一般说来,一旦发生不完全竞争,市场价格就不再反映社会成本了。

真正的问题在于:这样的含义在公众面前并不是表现为一种如今已改进过的、旧的洞察力的形式出现(这是从体现背离自由贸易的本质所需的准确的政策内涵这方面来讲的,能够如此出众地得出这样的内涵在于运用了产业组织理论最新的研究成果,而在希克斯撰写其论文时,产业组织理论这样的工具尚未发展起来),而是以一种激进的透视自由贸易的新的洞察力、以一种对自由贸易强有力损害的形式出现的——但确切情况并非如此。实际上,保罗·克鲁格曼凭着其初生牛犊不怕虎的冲动,过分地宣扬了这样一种观点,即根据这些理论,现今已不再有可能在理论的基础上捍卫自由贸易原则了。这种观点对保护主义者有着重大的政治意义,但却没有什么科学根据;因为在理论上对于自由贸易的异议至少可以追溯到 19 世纪 40 年代。比如,这种异议的理由是:在国家之间贸易上的个人主义倾向的竞争是不存在的。我另外一个很有才华的学生在收拾桌子时,发现了克鲁格曼当时的一篇文章,并把它送来给我。这篇文章曾经发表在《国际经济》杂志上,题为《保护主义:尝试一下,你就会喜欢上它》。所有这类的文章都引起了政界的极大关注并得以迅速流传,因为随着日本的崛起以及害怕 21 世纪将会变成“太平洋”世纪,人们认为倾向于保护主义的时机已经成熟。

现今上述那种特点已经消失了:美国已经取胜,而日本则已经崩溃,至少暂时是如此。在这种新形势下,一些参与有关保护主义辩论的人改变了立场。最近,我惊讶地获悉克莱德·普雷斯托维兹(Clyde Prestowitz)在一场关于贸易保护主义的电视辩论之中站到了我的队伍中来了,转而为自由贸易辩护。此前,他因为看到日本保护本国贸易的范例,担心美国若不模仿日本将会输给东方的竞争者,就竭力鼓吹贸易保护主义。他的倒戈使得辩论中反对自由贸易的一方的领头人罗伯特·库特纳(Robert Kuttner)痛心地质问他:“你为何背弃我们?”同样地,那些新理论家们也转而倡导自由贸易原则了。这或许是因为[像克鲁格曼和阿维纳什·迪克西特(Avinash Dixit)那样]他们接受了“牛肉没有了”(there is "no beef")的论断,意即贸易体系本身的不完善并不足以成为支持保护主义的充分理由(这与芝加哥学派因受 20 世纪 30 年代不完全竞争理论出现的启发而开始反对干预主义的情况较为相似),也或许是因为(像克鲁格曼那样)他们认为干预使得原有的状况变得更糟了(这种说法实际上更为“保守”,而且与芝加哥学派的联系要少于与公共选择学派的联系)。同时,在经济学家中出现了这样一种情绪,他们认为:由于包括竞争的 X 效率效应和利用规模经济的收益在内的几个可能要素的作用,自由贸易能带来巨大的利益,而保护主义则相应地会造成巨大损失。

因而,在支持保护主义的浪潮爆发后不到十年的时候,自由贸易的原则顶住了来自行业内以及由“恐日”或“羡日”的政界人士、政府官员、记者和公共政策领域的其它人组成的杂牌军的“传统”挑战,现今毫发无损。但这并不是我们所看到的全部景象,一整个反对自由贸易的全新群体又进入了我们的视线,而且从某种更为广泛和一般的意义上讲,这个群体经常是“全球化”的反对者。

(二) 各式各样的新抱怨

新出现的抱怨涉及的领域十分广泛。首先,贸易被说成是对文化的一种威胁。法国出了名的激进分子 M·博夫(M. Bove)是个家喻户晓的新英雄,他已把文化与农业混为一谈——把传统的保护主义与对文化的保护联系起来——以一种民粹主义的、强有力的方式反对进一步

的贸易自由化,并促使 M·帕斯卡尔·拉米(M. Pascal Lamy)(欧盟的贸易专员)公开宣布说在放开农业保护的过程中不应忘记农业的“多功能性”这个事实。加拿大的文化部长则引导了二十几个其他国家的相应官员警觉到贸易和全球化对文化造成的威胁。

其次,贸易被说成是对环境有害。在 1991 年的金枪鱼事件中,捕杀金枪鱼被认为对海豚的存活造成了严重的危害。现在,这种抱怨又和其他事件接二连三地出现了,其中主要的一些类似的争论是关于捕虾对海龟也有伤害一事,使得可能在想要开拓市场准入的一方与想以与贸易无关的事件为由来限制这些市场准入的另一方之间出现的冲突变得十分突出。另外,在《多边环境协议》(Multilateral Environmental Agreements)为对付“不劳而获者”和背信弃义者(“free-riders” and defectors)而考虑的贸易限制条款与 WTO 所必然包含的贸易限制措施之间也潜伏着冲突,这需要加以明晰和协调。这些冲突往往产生于与 WTO 相关的机构性问题上,而现在又发展成了反对自由贸易本身这么一种情况。

第三,贸易被说成是藐视人权和劳工权利。顺便提一下,激进分子们把人权和劳工权利分作两项列在一起,似乎“人”不包括“劳工”,后者只是干活的机器,这样分类有时真让人有点忍俊不禁。不管怎样,人权激进分子和工会组织都极力反对自由贸易,他们辩称自由贸易藐视“价值”,并且妨碍了他们获取更好的生活水准。这两类群体都旨在对自由贸易加以限制。那些鼓动者们大都认为贸易(以及外国直接投资,即跨国公司)必须承担加剧世界范围内贫困化的罪名,而绝非是构成减少贫困的战略的一个主要组成部分。

现在我将要转而对这一类的“贸易与……”型的抱怨作一番务必简要的考察。但首先我想借此机会简要地考察一下两种流传很广的谬论,这些谬论对自由贸易进行了猛烈的抨击。第一种错误论调是关于以下这样一种普遍认识趋势,即如果(轻率而又仓促地)让金融资本的自由流动在加剧亚洲金融和经济危机之中起了主要作用的话,那么,自由贸易的原则应该受到谴责——亚洲的这次危机可以说是自 1930 年实施斯姆特-哈利税法(Smoot-Hawley tariff,此税法使美国的保护关税达到了有史以来的最高水平)以来人为造成的最严重的经济灾难。当然,这是一种不合逻辑的推断,但它对全球化的反对者有着极大的感召力,就连像丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)这样卓有成就的经济学家也在最近发表在《新共和国》杂志上的《全球化的窘境》一文中五体投地地推崇它。文中他先从金融危机讲起,继而却不合逻辑地把话题转而锁定在贸易制度问题上。对一个人来说,既想不受限制地为自由贸易唱赞歌,又不想背上恣意鼓吹金融资本主义的骂名,实在是够难的了。

出现第二个问题的原因是从市井百姓到国际组织机构对于贫困问题所表现出来的广泛、热心的关注。对于我们之中来自印度的那些人来说,认为“这样的关注就自然地意味着会有一些明智的判断和有效的政策”的提法是不会令人信服的。印度的规划者、政治家和经济学家们自从 20 世纪 50 年代以来就几乎只关注贫困问题而不言他。詹姆斯·沃尔芬松(James Wolfensohn)认为他和他的顾问们有着发现贫困的超人的特质,而其前任及其他人则对此或者一无所知,或者漠不关心,或者甚至二者兼而有之。但是,与沃尔芬松的看法恰恰相反的是,自从开始努力发展战后经济以来,减少贫困这个问题就一直处于发展经济学家和真正的印度规划者们关注的中心。然而印度的贫困程度却一直没有明显的下降,直至经济以极为低靡的增长率发展了四分之一世纪之后,于 20 世纪 80 年代初这种局面才有所改观,并在 20 世纪 90 年代使减少贫困的工作取得了更为明显和更为持久的进展。最初贫困程度没有明显下降的主要原因是印度实施了不开明的反市场化和反全球化的政策,也有部分原因在于政府一直去支

撑着一个低效的公共部门,以及维持着那些使用资本密集型技术却又成为政府劳而无功的大包袱的行业。现今,在公众之中,尤其是在反全球化者以及那些迎合他们的政界人士中存在的主要错误在于:他们认为谈论贫困问题就相当于是在减少贫困。其实,高谈阔论并不难,难的是制定正确的政策。同时,对于自由贸易的呼吁者来说,他们面前又有一道障碍需要他们去跨越,那就是:正当本来有可能在优先以及令人信服的证据的基础上去强有力地论证支持市场化和自由贸易的政策以作为解决贫困的途径之一的时候,却又遇上这样一种轻率的、民粹主义的趋向,即谴责支持市场化和自由贸易政策,认为它们才是造成穷国和富国中贫困现象持续存在的根源。

至于涉及到环境等因素的“贸易与……”一类的问题,要解决其中的许多问题,就要谨记几个原则,这些原则有的来自于上文所提到的关于“公平贸易”的文献,有的来自战后关于商业政策理论的文献中得出的一些具有革命性的观点,特别是关于开放经济在失真情况下实施最优干预的理论。这里,我还要特别重点提到两个关注“公平贸易”的说法,以及两个与“失真”相关的原则。

(三)公平贸易

这两个“公平贸易”的说法有着特别的政治特色,认为如果你的竞争对手的环境标准和劳工标准比你的来得低,(1)若他们正沉溺于实行“社会倾销”,你需要运用关税进行反倾销,和/或(2)将出现“竞逐低层标准”的现象,从而使你的标准低于你原本想要维持的标准。然而这两种说法都不足以令人信服。标准上的差异典型地反映出种种基本要素方面的差异,即在初始条件方面、要素禀赋方面以及偏好方面的差异。因此,即使假定各个国家本身在防止国内污染方面的意愿是完全相同的,并且都接受“污染者付费的原则”,我们也完全可以预计到,对于将相同的致癌物质倾倒在水里或空气中而征收的污染税税率,各国间也完全可以是不一样的。税负的多样性是完全合理的;若称其为“不公平竞争”则会暴露出你对经济学基本原理的无知——这种指责实际上可以安到民主党的梅塞·邦尼尔(Messre Bonior)、伯伦(Boren)、格普哈特(Gephart)和戈尔(Gore)等美国政界领导人的头上去,因为这些人就上述问题著书立说,发表了错误的言词,而且他们中的多数人还想寻求以其错误观念为基础来进行立法。

相比较而言,关于“竞逐低层标准”的说法在理论上是能够站得住脚的;在我看来,其所以没能发挥作用,原因在于缺少实证证据。在次优条件下,非协调的纳什均衡会产生这样的结果,即每个国家或一部分国家将要么无法达到经济福利目标、要么无法达到环境目标,要么二者均达不到;而在协调的纳什均衡之下,这两个目标均能实现。但这并不是说这种协调均衡将以其中的低标准国家的标准等级不断上移为特征——更不用说会达到现在(比如说美国)所流行的标准的水平了。的确,经济学家约翰·威尔逊(John Wilson)已经指出:世界甚至会以竞逐最高层标准为特征,而非以竞逐底层标准为特征。

但真正的问题并不在理论方面。简单说来,我们几乎没有证据可以表明各国政府确实通过压低标准在进行着竞逐(即有意以更低标准来吸引投资),我们也几乎没有证据可以表明跨国公司确为这种减让所吸引并因此参与到这种竞逐之中来。大量的实证证据表明:跨国公司不会选用——比如说——对环境有害的技术,它们甚至不会对于环保法规不够严格的地区进行投资。再者,竞逐低层标准更多地出现在另一个领域,即政府(包括当地政府和联邦制国家中的州政府)为吸引跨国公司投资而采取的税收减让措施。当然,由于民主精神在世界范围内大行其道,几乎不会有哪个政府反而会对跨国公司投资者说:到我这儿来赚钱吧,即使污染了

我们的水源和空气也不要紧!

我个人认为,由于难以找到证据证明跨国公司(它们占有直接投资的绝大部分,这与那些小公司是截然不同的)有意去开发环境标准较低的地方,我们当然应该强制性地将自己的标准(这当然不包括工资标准)扩展到我们在海外的公司中去,即“入乡不随俗”地在罗马实施纽约人的标准,而不是实施罗马人的标准。这样做可以缓解环保主义者和那些为海外劳工寻求尊严和安全的人的恐惧心理,同时又无需对这些海外公司施加它们本身并不想承受的严格限制。在采取这种强制性措施的同时,我也鼓励要发展一些自愿法则,比如说社会责任制标准 SA8000。我就在该机构的董事会里供职,现在这个机构正与 12 个国家中已得到上述该标准认证的 50 多家厂商保持着业务往来。

运用到各国的强制性准则自然要有所不同,因为它们仅仅反映了一国准则和法律规定的延伸;各种自愿法则彼此之间会有所不同,但对于签署并接受了某种准则的每个人来说,这种法则在任何国家都是相同的。在人们要求征收反“社会倾销”的进口关税以抵消“不公平贸易”、以及要求进行立法以防止可能出现的竞逐低层标准的行为之际,强制性准则和自愿法则为人们提供了一种极好的、更有效和更为公平的非此即彼的选择。

(四)商业政策的原则

如果我们的一些政界领导由于自身对经济学知识一知半解,甚至是糟糕透顶,而二话没说就接受了“公平贸易”鼓吹者的说法,认为应该征收“社会关税”并采取其他措施,那么,正如我刚才提出过的那样,由于他们对战后商业政策理论发展的一些主要的权威性的因袭习惯缺乏理解,导致了进一步误导性的政策混乱,这种政策混乱危害了自由贸易的进程。现在就让我重点谈谈两种这样的政策混乱问题:首先一个混乱是,认为自由贸易相对来说会对诸如环境保护这样的问题造成危害;其次一个混乱是,认为对于(从利他主义的角度出发)推进诸如提高海外劳工标准等国外社会事务的进展来说,采取贸易制裁措施是很有必要的。

根据在失真(即市场失灵)情况下干预的理论,我们现在很清楚地知道必须牢记以下两个原则:

●如果对于市场失灵没有运用合适的政策加以补救——当市场失灵出现在国内市场时,就采取国内政策补救——那么,在此失真情况下,实行自由贸易有可能会比实行(某一给定水平的)保护措施更糟;而在相反的条件下,实行保护则比实行自由贸易更糟。

●如果通过合适的政策干预对市场失灵加以补救,那么,自由贸易将会重新作为一种必要而又适当的福利提高型政策而发挥作用。

这些原则在今天的多数经济学家看来,可以说是了然于胸;但当它们在 20 世纪 60 年代得以发展时,它们的出现是革命性的,因为直到那时——事实上,这距离亚当·斯密的巨著《国富论》的问世、以及同时发现的“无形的手”(即“自然调节理论”)和开展自由贸易的理由已将近两个世纪之久了——经济学家们一贯承认,对于各式各样的市场失灵来说,开展自由贸易的理由崩溃了,因此,应运而生的保护主义就不能被排除。

后来,从 20 世纪 90 年代初开始,环保主义者将上述两个原则用来煽动反对自由贸易。他们简单地推想:如果你没有一个好的环境政策(比如说“污染者付费的原则”不起作用),那么,自由贸易就不再行得通了。而上述的第一个原则表明(任一给定水平的)保护措施都可能比自由贸易更糟,而不是更好。所以,为了教育那些好战的环保主义者,GATT 在其 1991 年发布的《关于贸易与环境的报告》(当时我作为阿瑟·迈克尔先生的经济政策顾问也参与了该报告的撰

写工作)中指出,在两个实证案例中,即使环境政策仍停留在假定的低效水平之上,贸易的自由化也能显示出既能提高经济福利、又能改善环境的优势来。

同时,接下来,如果“污染者付费的原则”得以执行,并且市场失灵(此处指市场上人们无法给污染定价,也无法为造成的污染付费)也相应地通过合适的政府干预加以补救,那我们就完全有理由相信:经济福利将会因贸易的自由化而得以提高,环境方面的问题也能得到妥善处理。

对于后一个原则,即我们应该制定合适的补救市场失灵的政策以便与自由贸易相配套的问题,则可以从另一个有利的角度来看待它。这另一种角度的看法可以这样表述,即如果你有两个目标,则一般说来你需要两种工具才能以最优的方式去实现这两个目标。说得明白一点,即你无法做到“一箭双雕”或“一石打二鸟”。简而言之,如果环境需要加以保护,同时贸易所得又要增加或实现最大化,那就既需要环境方面的政策,也需要自由贸易的政策。

除了一些必要的联络之外,上述第二个原则也可以扩展到组织机构的设计方面(比如能为《多边环境协议》的贸易限制措施所允许、而不为 WTO 的规则所相容的情况)。像加速减少童工的使用这样一个问题,到底应将其交给国际劳工组织(ILO)负责呢,还是由 WTO 去处理,或者根据其他的贸易协定或通过贸易制裁措施来解决?许多人(包括我自己)已经论证过,通过贸易协定和贸易组织,以及通过贸易制裁(比如像 WTO 规则中的一个“社会条款”所暗示的可以采取贸易制裁措施那样,而这实际上正是那些支持贸易制裁的人希望该“社会条款”出现在 WTO 规则中的原因)来寻求社会事务的进展,无异于企图用一石打二鸟,即试图同时实现贸易自由化和推进社会事务进展这两个目标。而这实际上反而会使我们连一只鸟也打不着:贸易自由化的进程反而会变慢,同时,社会事务的进展也将遭到损害。

克林顿总统所遭遇的问题——无法继续获得即决权和西雅图会议的大失败——正是该归咎于这么一种情况,即这两个问题都减缓了贸易自由化进程的作用,前者是由于美国国内民主党和共和党之间的意见分歧,而后者则是因为议会忽视了与发展中国家相关的“社会条款”中的种种差异。与此同时,社会事务的道德意义已经自我贬值,这有几个原因,其中之一就是在选择一些项目以纳入“社会条款”时对发展中国家成员存在着选择上的偏见。现今,大多数发展中国家成员(包括它们的知识分子和非政府组织)已经看得很清楚,运用一些道义上的辩论来宣称那些“社会条款”的公正性和为根据那些条款而采取的贸易制裁措施进行辩护,其实只不过是某些国家为了限制在劳动密集型产品方面来自发展中国家的竞争而稍加伪装的企图罢了。

此时发挥另一块石头的作用意义重大,或许这一石之力还得再加上一些小土块的力量。这也正是那些认为应通过像国际劳工组织(ILO)这样的合适而又得以适当加强了机构,以及通过政策工具而非贸易制裁来寻求社会事务进展的建议所包含的意思。事实上,采取贸易制裁措施来追查广泛存在的使用童工问题(许多国家主要是由于贫困而的确不得不使用童工),这种做法是极不妥当的。加速减少童工的使用需要巨大社会力量的支撑,要求所有的政府、非政府组织和援助机构作出踏踏实实的努力;而目前在工会组织内部却弥漫着一种“防不胜防”和保护主义的复杂心态,这种心态实际上是完全不利于他们开展手中的工作的,这样的现实与为解决童工问题所提出的上述要求形成了明显的反差。

对于帕斯卡尔·拉米所提出的美国(尤其是粮食团体)应对农业的“多功能性”问题加以关注的要求,我认为也可以用同样的方式来加以回复。许多冷嘲热讽者认为, M. 拉米雄心勃勃

地提出的关于新一轮 WTO 回合谈判的综合议程,以及关于多功能性的辩论,其实仅仅是为了防止新一轮谈判围攻欧洲农业保护问题而设置的障碍。但对于 M. 拉米如此偏爱这样一个雄心勃勃的议程,也许可以用另外一种较不那么尖刻的原因来进行解释:他看来似乎从里昂·布里顿爵士(Sir Leon Britton)身上继承了这种雄心,而欧洲委员会中存在的官僚主义惯性可能也在其决策中起了重要的作用。关于农业的“多功能性”问题,可再从商业政策的基本原则中找到简单的答案,那就是我们应该能够在促进贸易自由化的同时,制定合适的政策以促进农业其他功能的发挥,从而对温室栽培的农产品直接进行补贴,而不需要运用贸易壁垒这一既不直接、效率又低的手段去间接地补贴。

同样,“贸易与文化”的冲突也可基于“工具必须与政策相配套”的原理以类似的方法加以妥善解决。为了保护法国电影业,与其采取限制放映好莱坞电影这种方式——在盒式录像机存在的时代,任何情况下这都是一种必定要失败的“解决方法”——还不如对电影业进行补贴。还是让自由贸易起作用吧,这样消费者就有了选择的余地;而由此形成的雷尼尔(Renior)和施皮尔伯格(Spielberg)两大名导演之间的竞争也就可能在艺术上开创出令人振奋的清新局面。

三、处于风险中的 WTO

因此,在政治领域之中,关于自由贸易的冲突究竟有多少能通过运用现代商业政策理论的基本原则来加以和平地解决,这是令人惊讶的问题。然而事关 WTO 本身的那些问题则又是另一回事了,这些问题需要人们尽快地加以关注。这是些什么问题呢?

为了理解这些问题,认清 WTO 建立以来所发生的以下三个主要变化是极为重要的:

●WTO 越来越受到一些院外活动集团的压力——我们必须记住:种种非政府组织也是院外活动集团——而且院外活动集团逐渐趋向于引进一些“与贸易无关”的问题作为市场准入的前提条件,正如它在处理知识产权保护问题时所做的那样。而相对来说,GATT 则比较不受这些来自外部的、重大问题的纠缠。

●相比较而言,GATT 是一个从机构上来说很弱的组织,有着一些只可供选择的准则和一个不具约束力的争端解决机制,而 WTO 是一个单一的机构,其成员实际上对每件事情都必须签约行事,并且拥有一个具有约束力的争端解决机制。

●关于改变 WTO 以及其他国际机构,以便适应更大的透明度和吸纳更多的非政府角色的这类要求已经成倍增加,这些要求都是富国的政界人士恣意提出来的,这些人对于困难局面不是勇于挑战和加以改造,而是随波逐流。

(一)与贸易无关的问题:插向发展中国家的尖刀

乌拉圭回合目睹了 WTO 变成一个用三条腿走路的机构,这三条腿分别是原有的 GATT、新达成的《服务贸易总协定》(GATS)、以及知识产权保护协议(IPP)。但这第三条腿却一点也不像是 WTO 的一条腿。如果你的问题能否纳入 WTO 议程的唯一标准在于其对贸易有无影响,那么任何问题都可被纳入 WTO 议程。因此,决定一个问题能否为 GATT 或 WTO 这样的贸易组织所容纳的基本原则必须有所不同。

经过考虑之后,我认为决定性的原则应是互利的原则。因为,准确地说,非强制性的贸易都是一种互利的现象。当然,如果有两方实行了贸易自由化,则第三方可能会受损;因而像 WTO 这样的多边贸易组织必须在运作上执行两个准则,以使其在更大程度上遵循互利的原则,至少当把较穷的成员——即发展中国家——考虑在内时应该如此。

首先,如果一次主要的贸易谈判(比如乌拉圭回合)被证实是对某一个发展中国家的特定

集团造成了不利影响(例如非洲的发展中国家就受到了乌拉圭回合的影响,这是根据几个测算得出的结果),那么布雷顿森林体系下的组织,如世界银行和国际货币基金组织,就应自动地作出计划,向这些发展中国家成员提供补充性的短期金融支持以帮助其进行调整,并向它们提供长期的优惠贷款以减轻它们所受的冲击。其次,如果争端解决工作小组或上诉法院的调查结果意味着给发展中国家造成了重大的不利影响时,就像加勒比海的小国在香蕉事件中所遭受的重大损失一样,那么,布雷顿森林体系下的组织就得同时行动起来,采取措施以减轻这样的影响。的确,在上两种情况之中,双方的援助机构都应该处于一触即发的状态,随时准备提供补贴。

然而在知识产权保护协定中,互利的原则简直没有得到多大程度的承认。知识产权保护之所以被纳入 WTO 的工作范围,仅仅是因为 WTO 受到了来自美国国内的制药业和软件业强大的游说压力。知识产权保护协议所体现的不是互利原则,而很像是一种版税的无偿转让——从使用国转移到生产国。实际上,把知识产权问题包括近来就把 WTO 变成了一个收取版税的机构;也就是说,贸易制裁能否得以运用就取决于 IP 生产国的态度了。

对于这种情况当时没有哪几个经济学家曾提出过异议,其中有些人对此漠然置之,且对正在发生的事一无所知,而其他则因为迫不及待地想尽快结束乌拉圭回合的谈判,因为这场谈判已进行了七年多时间,且又弥漫着一种令人厌烦的反多边主义的情绪。既然知识产权保护这样一个与贸易组织的本质内涵完全不相一致的协定被引进了 WTO,并作为其运作的第三条腿,那么就自然要引起人们的关注了。劳工联盟发话了:你既然为资本做了那么多事,那么你也该为劳工尽点力了。环保主义者则认为:你既然为资本花了那么多心思,现在也应为自然环境考虑考虑了。而如果你赢得了足够多的公众支持,WTO 的大门就向你洞开。如此下去,这第三条腿就存在着衍生出更多条腿的隐患:原本以三条腿进行运作的 WTO 就有沦为“百足虫”的危险。而这种“百足虫”式的组织将会延缓贸易自由化的进程——因为这些与贸易无关的问题(其含义正如上面所表述的)是由富国的非政府组织和其他的一些院外活动集团加以界定并带到 WTO 里面来的,发展中国家则把知识产权保护的协定视为插向它们的一把尖刀;它们还以同样的眼光来看待其他方面的这类要求。举个例子来说,那些“社会条款”的支持者们就是把发展中国家看成像被告一样。而到现在为止,我倒还没见过哪一个发达国家因害怕被带进 WTO 而忧虑发愁。“社会条款”的内容以及从中选出以快刀斩乱麻的方式加以处理的那些问题(比如童工问题),却恰恰是发展中国家希望能对其拥有自主权的那些问题。这种情况已经造成了这样一种局面,即发展中国家认为,过去,GATT 作为一个多边组织,它能够在贸易事务方面保护弱小国家不受强国、富国的欺负,而今在它们眼里,新成立的 WTO 却屈服于富国的压力,变成了富国利用一些与贸易无关的问题来侵犯弱国的工具。在西雅图的街道戏院里,来自富国的那些营养过剩的工人们正在示威,反对穷国的那些营养不良的劳动者,并假装是在为后者谋利益;而那些乳臭未干的环保主义者只偏爱海龟,却不去同情一下穷苦的渔夫;更具嘲讽意味的是,有人竟然让不谙世事的孩子们也出来游行,反对穷国使用童工,可是,这些穷国手里并没有什么魔杖能变戏法似地去养活千千万万的身陷贫困的孩子们,孩子们去工作是为了养活自己和家人啊!同时西雅图街道上还发生了袭击与会代表的暴力行为,被袭击者中就包括一些来自穷国的代表。所有这一切,都使发展中国家的代表们更加看清 WTO 的游戏规则已经变了,变得不利于他们了——他们也看清了这是一场不公平的竞赛,因为那些工会和非政府组织头上戴着各种光环,而当那些传统的保护主义的院外活动集团在采取种种

措施限制发展中国家的出口时,人们也至少能从中看清他们到底是何许人也。

难怪发展中国家的代表们愤而离会而去,而不愿代表他们的国家去达成什么协议。比如,他们原准备为组建一个在 WTO 羽翼下运作的“研究小组”而作出了听起来未免幼稚可笑且注定会失败的努力,现在不管有没有其他机构的参与,他们也只好放弃了,因为只要 WTO 以任何方式介入此事,发展中国家就不愿意再谈此事了。另外,关于诸如世界银行等机构会坚持公平原则这样的说法,现在也不那么动听了,因为,关于发展中国家的贫困问题,沃尔芬松先生确实说了很多话,但是他的成功与否取决于他能否讨得那些捐赠国的欢心。比如,他何时曾说过知识产权保护对发展中国家有害?或者,他何时曾说过他要求其受惠国应达到的良好管理工作,富国也必须同样达到?或者,他何时曾说过华盛顿的腐败与穷国的腐败一样令人作呕?(他有勇气说这样的话吗?)

除非把与贸易无关的问题转移到其他场合去解决,否则 WTO 就不会着手进行新一轮的谈判。的确,正如我前面论述过的那样,而这正是国际贸易理论的基本原理所表明理应出现的情况。

(二)把灵活性引进 WTO

WTO 需要增加透明度。WTO 的单一机构方式很可能是对霸道行径的一种继承,这种行径在乌拉圭回合进程中我曾从美国人身上目睹过。在我参加的会议上,不计其数的官僚和商人们都说如果印度和巴西(等国)拒不接受知识产权保护协议(和其他协议)的话,我们就将组建自己的 WTO,而让印度和巴西(等国)走人,回到他们该去的地方——荒无人烟之地去。301 条款也像一把悬在空中的利箭,寒气逼人:按我们强加给你们的游戏规则行事吧,否则我们就制裁你。

在我看来,单一机构的方式现在是改变不了了。但是 WTO 的争端解决机制却可以摆脱这么一种观念,即成员国家必须一贯服从动辄赶人出局的立法(vacating legislation)。这种观念引起了不必要的反对 WTO 的政治反响。我比较喜欢 301 条款专门小组所采取的做法,该小组基本上是反对 301 条款的,不过他们说该条款不用时倒还站得住脚,可一用就无法服人。这就使美国得以宣称它赢了,赢在没发现 301 条款有违反 WTO 协议之处;同时这也使欧盟看到美国实际上真是赢了,因为 301 条款的使用被裁定为与 WTO 协议不相矛盾,所以欧盟也就无需为不服这个裁决而上诉了。这样美国既避免了政治上的副作用,又没有遭受任何实质性的损失。补救措施必须区别于像香蕉事件和用激素催长牛肉事件中出现的这种大规模的贸易报复,因为那种做法只会使大量的贸易遭到破坏,并使得更多的人敌视 WTO、把这种做法看作是以中断贸易的形式而使霸道行径合法化;特别是在深层次的安全问题让人担心的情况下,这种做法就更加不合适了。在此背景下,美国一再提议要轮番对一些目标采取报复措施,这是很荒谬的,只会起反作用。很久以来我就一直在呼吁补救措施应包括在可行的地方向标签方案(a labelling scheme)转变,而在标签方案行不通的地方,转而使用现金补偿。如果受影响的贸易价值是以贸易得益的损失来衡量(事实上也应该这样衡量),而非以整个贸易价值的损失来衡量的话,那么,上述的现金补偿其实只占受影响贸易价值的一小部分。这种补偿反而可以付给那些已经丧失了市场准入的行业,比如说生产用激素催长牛肉的厂商。

有些人认为 WTO 的专门工作小组和法庭不应在一些有争议的问题上制定法规,而必须在一定程度上更加服从政治变化过程。对此观点我有点同情,因为我惊讶地发现,在捕虾伤害海龟一案中,上诉法庭竟然将长期以来为人们所信奉的关于“加工和生产方法”(PPM)的裁判

程序给改变掉了。我相信那些法学权威们迫于对来自富国的那些关注环保的非政府组织施加给他们的政治压力的考虑,务必制定出一些对发展中国家有不利影响的法规。在此过程中,增加了发展中国家的担心,他们担心 WTO 在压力之下会作出一些反对发展中国家的决定来。除非 WTO 的法律程序明白非政府组织并不像他们所声称的那样一定会为发展中国家说话,否则的话, WTO 将陷入西雅图会议之后南北之间隔阂加剧的危险之中。

(三)透明度和参与度

最后要谈的是一些民间社会团体提出的透明度和参与度的问题。对于 WTO 来说,我们必须对整个组织的三个组成部分加以区分,它们是:秘书处的工作、贸易谈判、以及争端解决机制。每一个部分都要求不同的工作方式。

现在,争端解决程序已经法制化了,而非政治化了。所以,很明显,这个程序必须是公开的。但是像“法庭之友”的辩护状这类事情出现了困难。如果这类辩护状只能在其提交人的身份得以承认(即经过授权可以出庭的身份)之后才能送交法庭,那就限制了其进入的渠道;除此之外,这种做法其实为一些阔绰的富国集团,比如说塞拉俱乐部(Sierra Club),提供了更好的进入机会,因为他们拥有庞大的律师队伍并能以富国的观点去观察问题。因此我认为 WTO 应提供自由的进入方式:或许可以设立一个网址,这样任何人都可以将其辩护状送交进去。至于那些由专门工作小组或上诉法院索要的辩护状,则必须在来自发展中国家的辩护状和来自发达国家的辩护状之间保持平衡,否则发展中国家的利益将受到损害。

我甚至还想进而考虑一下那些旨在消除对抗体系中存在的不公平现象的补救措施。在这样一个对抗体系中,富国可以为自己一方的利益花费巨资,而穷国却受制于它们所能获取的有限的资源。因此,当富国对穷国提起诉讼时,为何不让某个富国向该穷国支付一笔与其自身估计所需的法律花费相称的资金,从而使官司打得更为公平一些呢?美国法学流派中的那些自由主义学派的权势们应该会发现,对富国与穷国之间进行的不平等的争斗而采取的这种或其他种类的补贴(补贴的金额或许可以限制在相当于穷国被告所应花费的诉讼费额度),其实是一件具有某种意义的事。

至于说到贸易谈判,显然要看参加谈判的政府是否愿意给它们所青睐的非政府组织、商业界以及一些工会的院外活动集团提供在本国谈判队伍中的一席之地。赋予非政府组织一份额外的、独立于它们所选举的政府之外的谈判权利,这是不合情理的;这样做只会使富国的谈判者们占更大的便宜,因为正是这些富国的非政府组织凭借其更为雄厚的资金来源、政治影响力和更为丰富的游说经验,卓有成效拥有了更多的发言权。

至于秘书处,它通过各种小型研讨会和大型会议获得了许多与民间的社会团体保持经常联系的机会(尽管欧盟、美国、日本和加拿大组成了四方集团,以骇人听闻的方式拒不给 WTO 的工作人员和与工作相关的研讨小组提供资金,却将大量的钱财浪费在它们控制得比较好的国际货币基金组织和世界银行身上,这是一个很少有人知晓的丑闻),这是一件好事。但是或许这种方式需进一步加以制度化,并同样要使发展中国家和发达国家有平等的代表权限,而且要有充足的固定资金。

译者单位:厦门大学国际贸易系

邮 编:361005